

Tilburg University

De contouren van een nieuw sociaal contract

Bovenberg, A.L.

Published in:
Economisch Statistische Berichten

Publication date:
1997

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Bovenberg, A. L. (1997). De contouren van een nieuw sociaal contract. *Economisch Statistische Berichten*, 82(4102), 304-308.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

De contouren van een nieuw sociaal contract

A.L. Bovenberg*

Marktwerving en premiedifferentiatie genereren informatie. Hiermee kan de overheid de informatieproblemen verzachten die ten grondslag liggen aan de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. Een mogelijkheid is het aanbieden van een tegemoetkoming, bijvoorbeeld een voucher, aan 'slechte' risico's. Daarnaast zal de overheid altijd de 'insurer of last resort' blijven, maar moeten de overdrachten in dit kader (de bijstand) wel aan strikte voorwaarden gebonden worden.

Solidariteit en verzekering

Solidariteit en verzekering zijn twee kanten van dezelfde medaille. Voordat we informatie hebben over de uitkomst van het lot, sluiten we verzekeringen af om ons in te dekken tegen de onzekerheid over dit lot. Als we eenmaal weten hoe de kaarten erbij liggen, zorgen verzekeringen ervoor dat de geluksvogels solidair zijn met de pechvogels. Wat ex ante een verzekering is, wordt ex post solidariteit. We spreken dan van kanssolidariteit.

Ook door de overheid afdgedwongen solidariteit kan worden geïnterpreteerd als een verzekering. Dit in navolging van de filosoof Rawls. Hij begint met een hypothetische situatie waarin elk individu nog niets weet over zijn lot in de maatschappij, echt een ex ante situatie dus. Men bevindt zich nog, in Rawls' woorden, achter de sluier van onwetendheid. In dergelijke hypothetische omstandigheden zou een risico-avers individu ervoor kiezen zich te verzekeren tegen toekomstige verschillen in menselijk kapitaal, maatschappelijke positie, en gezondheid. Men kan dit verzekeringscontract in de praktijk pas afsluiten als de sluier van onwetendheid al grotendeels is opgetrokken en men bekend is met zijn positie in de maatschappij. De geluksvogels weigeren dan echter om vrijwillig deel te nemen aan het contract omdat ze al weten dat ze moeten inleveren. De pechvogels blijven in hun spreekwoordelijke brandende huizen achter. Om deze averechtse selectie te voorkomen, moet de overheid het sociale contract afdwingen. Gedwongen solidariteit vervangt dan de kanssolidariteit.

De moderne verzorgingsstaat geeft dit contract vorm via progressieve belastingen op de geluksvogels. Voor de pechvogels is de overheid de 'insurer of last resort' door het garanderen van een bestaansminimum. Calculerende burgers kunnen deze inkomensgarantie echter misbruiken door zich onvoorzichtig te gaan gedragen, bijvoorbeeld door zich onvoldoende te verzekeren tegen inkomensverlies.

Om dit nalatige gedrag in te dammen schrijft de overheid sociale verzekeringen verplicht voor, zodat burgers minder snel een beroep hoeven te doen op de inkomensgarantie die door de 'insurer of last resort' is afgegeven¹. Zo verlicht kanssolidariteit de claim op gedwongen solidariteit.

Ondanks deze waarborgen is het sociale contract, zoals dat onder meer in ons land is vormgegeven, in toenemende mate gevoelig gebleken voor nalatig gedrag. Vergaande solidariteit, de verzorging van wieg tot graf, bleek duur te zijn. Daarom werden in de jaren tachtig en begin jaren negentig de polisvoorwaarden neerwaarts bijgesteld. In de klassieke afweging tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid verschoof het accent richting doelmatigheid.

Afruil en de rol van informatie

Deze afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid vindt zijn oorsprong in asymmetrische informatie: de burger weet meer dan de overheid. Omdat directe informatie ontbreekt over wie de echte pechvogels zijn, moet de overheid zich baseren op het geobserveerde gedrag, d.w.z. de uitkomsten van het marktproces. Dit ondergraaft de doelmatigheid van het sociale contract, omdat burgers deze informatie kunnen manipuleren door hun gedrag aan te passen. Geluksvogels kunnen zich voordoen als pechvogel.

* De auteur is verbonden aan het Centraal Planbureau, Ocfab en Center. Dit artikel is een bewerking van een lezing gehouden op 29 november 1996 tijdens het symposium *Premiedifferentiatie en solidariteit*, georganiseerd door de Universiteit van Amsterdam, de Erasmus Universiteit en de Verzekeringskamer. De auteur dankt Wim Barentsen, Paul Besseling, Henk Don, John van der Lem, en Helmer Vossers. 1. Dit argument impliceert slechts dat minimum verzekeringen verplicht moeten worden voorgeschreven. Andere argumenten kunnen ertoe leiden dat de overheid ook boven-minimale verzekeringen verplicht voorschrijft.

De pendant bij de verzekeraar van de spanning tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid is die tussen verzekering en prikkels om nalatig gedrag te voorkomen. Ook deze afruil spruit voort uit asymmetrische informatie. De verzekeraar kan de eventuele nalatigheid van de verzekerde niet goed monitoren, en kan dit 'moral hazard'-gedrag alleen voorkomen door minder verzekering aan te bieden, bijvoorbeeld door een eigen risico of een no-claim korting in te voeren. Ook hier resulteert de asymmetrische informatie dus in een onplezierige afruil.

Meer recent is het accent komen te liggen op het verbeteren van de uitvoering van de verzorgingsstaat. Daarbij is er veel aandacht voor marktwerking. Marktwerking genereert namelijk informatie ten behoeve van een meer efficiënte uitvoering, waarbij nalatig gedrag van niet alleen verzekerden maar ook uitvoerders van de sociale regelingen wordt bestreden. Marktwerking vereist premieverschillen – verschillende uitvoerders moeten immers kunnen concurreren op het niveau van de premie. De vraag is of marktwerking en premiedifferentiatie kunnen helpen bij het vernieuwen van het sociale contract en het garanderen van solidariteit.

Bij het bespreken van deze vraag zal ik me concentreren op verzekeringen tegen ziekte, ongeval, werkloosheid, en ouderdom – de zgn. sociale verzekeringen. In feite gaat het hierbij vooral om verzekeringen tegen verlies aan menselijk kapitaal. Vandaar dat ik nogal wat aandacht zal besteden aan de relatie met de arbeidsmarkt. De uitvoering van de sociale verzekeringen behoort traditioneel vooral tot het domein van de overheid. Recentelijk is er aandacht voor uitbesteding van taken aan concurrerende uitvoerders, inclusief commerciële verzekeraars. Hierbij ga ik er overigens van uit dat de overheid de polis verplicht blijft voorschrijven.

Voordelen van premiedifferentiatie

Concurrentie tussen uitvoerders zorgt er voor dat de premies goed aansluiten bij het verwachte risico, d.w.z. dat premies gebaseerd zijn op het equivalentiebeginsel. Schat de verzekeraar het risico te laag, dan maakt de verzekeraar verlies. Schat hij het te hoog, dan verliest de verzekeraar marktaandeel, ten minste op een transparante en competitieve markt.

Equivalentie van het door de verzekerde gegenereerde risico en de door de verzekerde te betalen premie, zorgt ervoor dat de vervuiler betaalt. Dit voorkomt afwenteling op de gemeenschap door nalatig gedrag. Deze winst vloeit voort uit het verminderen van de informatie-asymmetrie. De uitvoerder moet de verzekerde immers beter in de gaten houden om de premie af te kunnen stemmen op het risico. Concurrentie tussen uitvoerders op basis van premiedifferentiatie is een stimulans om de afweging tussen verzekering, prikkels, en informatiekosten te verbeteren: de uitvoerder krijgt er belang bij om informatie over nalatig gedrag goedkoop te genereren.

Meer in het algemeen is concurrentie een prikkel tot doelmatige uitvoering, zodat nalatig gedrag van de uitvoerders van de sociale regelingen wordt voorkomen. Concurrerende verzekeraars hebben

een existentieel belang bij het verminderen van de instroom (o.a. door een strenge claimbeoordeling) en het vergroten van de uitstroom (o.a. door snellere en betere begeleiding bij revalidatie en reïntegratie). Op deze manier bestrijdt marktwerking nalatig gedrag van zowel verzekerden als uitvoerders zodat de kanssolidariteit efficiënter kan worden vormgegeven. De uitkeringen komen terecht bij degenen die dat echt nodig hebben. Aan de hoogte en duur van de uitkeringen hoeft zo niet te worden getornd.

Premiedifferentiatie en solidariteit

Toch worden premiedifferentiatie en solidariteit vaak als water en vuur beschouwd. Dit komt omdat premiedifferentiatie de kruissubsidies weghaalt, niet alleen tussen verantwoord en onverantwoord gedrag, maar ook tussen goede en slechte risico's. In feite geeft premiedifferentiatie de goede risico's de kans om zich te onttrekken aan het sociale contract, daarmee de huizen die al gedeeltelijk in brand staan aan hun lot overlatend.

Dit effect kan zelfs optreden als de premiedifferentiatie niet op individueel maar op bedrijfsniveau wordt vormgegeven. Werkgevers kunnen sollicitanten met risicovolle karakteristieken beter gaan screenen. Werknemers met risicovolle karakteristieken worden door de equivalentie tussen premie en verwachte risico duurder. Deze werknemers zullen dan ook genoeg moeten nemen met lagere lonen of hogere werkloosheid. Premiedifferentiatie leidt zo tot meer doelmatigheid bij de uitvoering van de verzekering, maar de prijs in termen van rechtvaardigheid wordt op de arbeidsmarkt betaald.

Hoe groot de prikkels zijn om werknemers beter te screenen hangt af van de betreffende verzekering. Bij de WAO en de ziektewet is een verstandig arbeidsomstandighedenbeleid een veel effectiever instrument om de premies terug te dringen dan selectie bij de aanstelling². Het boven water halen van informatie over verborgen karakteristieken kan de doelmatigheid ten goede komen wanneer verzekerden deze karakteristieken kunnen beïnvloeden; de verzekerden zijn dan in feite verantwoordelijk voor de karakteristieken. Wanneer dit niet het geval is, kan concurrentie op de verzekeringsmarkt ertoe leiden dat verzekeraars – maatschappelijk gezien – te veel kosten maken om informatie over deze karakteristieken te verkrijgen. Deze kosten leiden immers slechts tot herverdeling van slechte naar goede risico's zonder dat er maatschappelijke baten tegenoverstaan. Bovendien kunnen bij arbeidsmarktgerelateerde regelingen deze zoekkosten de werking van de arbeidsmarkt aantasten. De zoekkosten versterken door hun verzonken karakter namelijk de positie van zittende werknemers; werkgevers moeten extra zoekkosten maken om zittende werknemers te vervangen. Terwijl er zonder marktwerking en concurrentie te weinig informatie wordt verstrekt over nalatig gedrag, kan er met marktwerking juist te veel

2. Zie o.a. W.L.A.M. de Kort, *Personnel selection through pre-employment medicals*, reeks van de arbeidsinspectie S53-6, proefschrift Universiteit van Amsterdam, januari 1993.

informatie boven water komen over verborgen karakteristieken. Met andere woorden, marktwerking kan de sluier van Rawls te veel oplichten.

Beperking van het solidariteitsverlies

Hoe kunnen deze nadelige consequenties van premiedifferentiatie op bedrijfsniveau worden voorkomen? Een manier lijkt het ontmoedigen van screening, bijvoorbeeld door aanstellingskeuringen te verbieden. Bedrijven en verzekeraars worden gedwongen achter de sluier van Rawls plaats te nemen. Bedrijven en goede risico's zijn echter inventief genoeg om andere, vaak duurdere, screeningsactiviteiten te ondernemen³. Zo zullen bedrijven bijvoorbeeld nieuwe werknemers eerst op tijdelijk contract aannemen. De hogere screeningskosten verminderen de transparantie van de arbeidsmarkt.

Een andere methode om de nadelige consequenties van premiedifferentiatie bij arbeidsmarktgerelateerde regelingen te ondervangen is het verevenen van risico's op een hoger niveau dan het bedrijf. Zo kan de verevening plaatsvinden op het niveau van de bedrijfstak of de cao. De prikkels voor risicoselectie ontbreken binnen de collectiviteiten waarbinnen de risico's verevend worden. Organisaties van werknemers en werkgevers internaliseren op cao-niveau de negatieve effecten van nalatig gedrag alsmede de effecten van de onderhandelde arbeidsvoorwaarden op de premies. Zij zullen er via zelfregulering op moeten toezien dat individuele bedrijven geen nalatig gedrag vertonen.

Verevening op een hoger niveau kent ook een aantal bezwaren. Ten eerste hebben centrale organisaties slechts beperkte middelen om het gedrag van individuele bedrijven te monitoren⁴. Onderlinge monitoring, transparantie, en vertrouwen verdraagt zich bovendien moeilijk met dynamiek en concurrentie. Het gevaar dreigt dan ook dat het 'sociale' kartel de impliciete kruissubsidies voor niet alleen de slechte risico's (sociaal gedrag) maar ook nalatig gedrag (asociaal gedrag) via hogere prijzen op de consument afwentelt⁵. Verder zal het individuele bedrijven moeten worden verboden om toe te treden tot collectiviteiten met vooral lagere risico's, bijvoorbeeld door een verplichtstelling. Deze beperking van de keuzevrijheid via gedwongen winkelnering wordt kostbaarder naarmate (de preferenties van) bedrijven heterogener worden, arbeid mobieler wordt tussen bedrijfstakken, bedrijven internationaal mobieler worden, en de grenzen tussen bedrijfstakken vervagen. Tenslotte zal de afgedwongen solidariteit tussen individuen niet effectief zijn als werknemers met goede risico's mobiel zijn tussen de collectiviteiten waarbinnen risicoverevening plaatsvindt en hun toevlucht daarom kunnen nemen tot andere, kleinere collectiviteiten. Dan zullen de kruissubsidies zich al snel vertalen in compenserende loonverschillen.

Screening, en compensatie door de overheid

Er is een alternatieve methode om premiedifferentiatie te verzoenen met solidariteit, niet alleen bij verze-

keringen tegen inkomensverlies maar ook bij verzekeringen tegen ziektekosten. En dat is om verzekeraars en bedrijven juist toe te staan de nodige informatie naar boven te laten halen over risicokarakteristieken. Deze informatie kan dan vervolgens door de overheid gebruikt worden om de slechte risico's te identificeren en te compenseren. Dit compenseren kan bijvoorbeeld via vouchers voor mensen met gezondheidsrisico's⁶ of reïntegratiesubsidies en speciale publieke verzekeringen voor slechte risico's⁷. Ook kan verevening tussen goede en slechte risico's plaatsvinden door belastingen afhankelijk te maken van de aldus boven water gehaalde karakteristieken van het individu.

Voordelen

Deze methode kent een aantal voordelen. Zo vangt ze impliciete door expliciete kruissubsidies voor kwetsbare groepen. Hierdoor kan de gedwongen herverdeling worden beperkt tot de gewenste herverdeling: de overige, oneigenlijke kruissubsidies verdwijnen uit de wig. Een bijkomend voordeel is dat de vormgeving en financiering van deze herverdeling kan worden losgekoppeld van de betreffende verzekering. Dit kan de afweging tussen verschillende belastingen, premies en uitgaven verbeteren.

Screening, d.w.z. het boven water halen van risicokarakteristieken van individuen, wordt vaak als een improductieve activiteit gezien, omdat het enkel gericht is op het herverdelen van slechte naar goede risico's. Door deze informatie echter te gebruiken voor risicoverevening krijgt de overheid betere handvatten om kwetsbare groepen te identificeren. Zo wordt het informatieprobleem dat ten grondslag ligt aan de afruil tussen rechtvaardigheid en efficiëntie verzacht. Hayeks fundamentele inzicht dat de markt informatie genereert kan worden aangewend om de efficiëntie van het sociale contract verbeteren.

3. Veel van de hierna genoemde problemen spelen ook bij een acceptatieplicht bij de ziektekostenverzekeringen (zonder expliciete verevening voor voorspelbare verliezen).

4. Als risicoverevening op een hoger niveau plaatsvindt dan de uitvoering, dreigt het gevaar dat de uitvoerders nalatig gedrag afwentelen op het collectief.

5. Negatieve externe effecten van bedrijfstakregelingen dreigen ook bij bovenwettelijke toeslagen op nationale verzekeringen omdat de sociale partners dan onvoldoende prikkels hebben om nalatig gedrag te voorkomen. De kosten van nalatig gedrag kunnen immers ten dele worden afgewenteld op de nationale regeling. Zie ook C.N. Teulings en F. van der Ploeg, De vermoedelijke ineffectiviteit van de WAO-maatregelen, *ESB*, 23 juni 1993, blz. 576-579.

6. Voor een dergelijk voorstel voor de ziektekostenverzekering, zie W.P.M.M. van der Ven, R.C.J.A. van Vliet, F.T. Schut en E.M. Barneveld, Vouchers voor particuliere ziektekostenverzekeringen, *ESB*, 20 november 1996, blz. 948-952.

7. Zo kent de VS fondsen om schadeclaims te dekken die voortvloeien uit ziekte of gebrek die reeds aanwezig zijn wanneer een werknemer in dienst wordt genomen. Daarnaast is er een residuele markt waar werkgevers het arbeidsongeschiktheidsrisico kunnen afdekken tegen acceptabele tarieven. De particuliere verzekeraars worden gezamenlijk aangesproken voor de verliezen op de residuele polissen. Zie L.J.M. Aarts en Ph.R. de Jong, *Private voorziening van sociale zekerheid in de praktijk*, VUGA, 1996.

Het benutten van deze informatie bij verzekeringen tegen inkomensverlies kan op nog een andere manier bijdragen aan de welvaart. Het komt namelijk de transparantie, en daarmee het functioneren, van de arbeidsmarkt ten goede. De lagere zoekkosten bij het werven van nieuw personeel bevorderen de arbeidsmobiliteit.

Nadelen

Ook deze oplossing is niet zonder haken en ogen. Zo is ze behept met privacyproblemen. Verder kunnen de expliciete kruissubsidies tot stigmatisering leiden. Tevens kan het politieke risico betreffende de omvang van de kruissubsidies toenemen. Door de kruissubsidies expliciet te maken dreigen ze namelijk onderwerp van voortdurende politieke onderhandeling te worden. Zo kan het vertrouwen in het sociale contract afnemen.

De voorwaarden

Welke kenmerken zijn geschikt voor de overheid om herverdelingsinspanningen op te richten? Met andere woorden: op basis van wat voor soort informatie kan de overheid de echte pechvogels identificeren? In de eerste plaats moeten de kenmerken tegen relatief lage kosten boven water gehaald kunnen worden. In de tweede plaats moet de overheid ze tegen lage kosten kunnen verifiëren. Tenslotte moet het individu de kenmerken alleen tegen hoge kosten kunnen manipuleren. Aan deze laatste voorwaarde zal vaak niet zijn voldaan. Zo is Tinbergens ideaal van een belasting op talenten onbereikbaar gebleven. De overheid doet er dan ook goed aan meerdere kenmerken te gebruiken. Door op meerdere paarden te wedden, maakt de overheid zich minder kwetsbaar voor fraude en manipulatie.

Hoe scoren de verschillende verzekeringen ten opzichte van deze eisen? Een kenmerk dat aan de drie voorwaarden voldoet is leeftijd. De overheid gebruikt dit kenmerk dan ook via een leeftijdsafhankelijk basisinkomen (de AOW). Bij arbeidsongeschiktheid en ziektekostenverzekeringen gaat het om de gezondheidstoestand. Hier ligt het al heel wat moeilijker. Naarmate de medische technologie verder voortschrijdt zullen er waarschijnlijk meer mogelijkheden ontstaan om de relevante karakteristieken op objectieve wijze te achterhalen. Bij werkloosheidsverzekeringen gaat het om de arbeidsmarktpositie van het individu. Hierbij betreft het moeilijk te verifiëren karakteristieken, zoals sociale vaardigheden, verantwoordelijkheidsgevoel, eigen initiatief enz. Bovendien is de informatie over deze kenmerken veel eenvoudiger te manipuleren door de betrokkene. Hier is het dan ook veel moeilijker om goede kenmerken te vinden die een efficiënte herverdeling mogelijk maken en de zoekkosten van werkgevers beperken.

Premiedifferentiatie in de WW

Dit brengt me bij een uitstapje naar de suggesties voor premiedifferentiatie in de WW, om op deze manier de instroom van vooral oudere werknemers in de WW te verminderen. Het werkloosheidsrisico is

niet goed te verzekeren op de private markt omdat werkloosheid een afhankelijk risico is⁸. Omdat de werkloosheidsverzekeringen niet aangeboden worden door concurrerende verzekeraars, spelen de voordelen in de sfeer van een verbeterde uitvoering minder dan bij verzekeringen waarbij bedrijven wel de keuze hebben tussen concurrerende verzekeraars.

Premiedifferentiatie in de WW kan dus niet tot stand komen op een concurrerende verzekeringsmarkt maar moet door een publiek fonds worden vormgegeven via 'experience rating': de premie is afhankelijk van de feitelijke kosten in het verleden in plaats van het verwachte risico in de toekomst. Het bedrijf wordt daarom gestraft voor zaken waar het niets aan kan doen, zoals het ontslaan van mensen door een zware conjuncturele neergang. In feite wordt het bedrijf zelf de verzekeraar van het werkloosheidsrisico. Dit is een zware last omdat het risico waaraan bedrijven niets kunnen doen een afhankelijk risico is. Zelfs grote bedrijven kunnen dus niet profiteren van de wet van de grote aantallen. Premiedifferentiatie is daarom beperkt toepasbaar bij de werkloosheidsverzekering.

Wel kan premiedifferentiatie ertoe leiden dat werkgevers hun werknemers helpen om een andere baan te vinden, bijvoorbeeld via outplacement. Meer in het algemeen hebben werkgevers er belang bij dat ontslagen werknemers snel weer aan de slag komen. De werkgever heeft echter relatief weinig invloed op de activiteiten die de werkloze ontplooit om nieuw werk te vinden, zeker omdat de werkgever geen formele relatie meer heeft met een ontslagen werknemer. De werkgever zal de inspanningen bovendien vooral richten op werknemers die net ontslagen zijn en mede daarom een relatief goede kans hebben om weer terug te keren in het arbeidsproces. Premiedifferentiatie zet dus weinig zoden aan de dijk voor de reïntegratie van langdurig werklozen, het belangrijkste probleem op de Nederlandse arbeidsmarkt, en kan deze reïntegratie zelfs belemmeren. Werkgevers zullen namelijk terughoudender worden bij het aantrekken van mensen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt omdat ze weten dat deze mensen na ontslag moeilijker aan de slag zullen komen. Dit vergroot de druk op de instrumenten die de reïntegratie van langdurig werklozen bevorderen.

Het sociale contract van de toekomst

Dit brengt me op de vormgeving van het sociale contract van de toekomst, te beginnen met de verzekering tegen werkloosheid. Maatschappelijke trends maken onvrijwillige werkloosheid een steeds moeilijker te verzekeren risico. In een flexibele arbeidsmarkt waarin arbeid, zorg, en vrije tijd steeds meer in elkaar overlopen zal het steeds moeilijker worden om onvrijwillige werkloosheid te identificeren⁹.

8. Een risico is afhankelijk indien de verzekerde gebeurtenis vele verzekerden gelijktijdig treft, zodat verzekeraars geen gebruik kunnen maken van de wet van de grote aantallen om afhankelijke risico's te spreiden. Verder speelt bij het werkloosheidsrisico correlatie over de tijd.

Deze trends maken ook inkomen eenvoudiger te manipuleren. Inkomensafhankelijke regelingen gepaard gaande met hoge marginale tarieven worden dus kostbaarder in termen van doelmatigheid.

Verzekering tegen werkloosheid en inkomensverlies zal dan ook primair moeten worden geboden via scholing, de vormgeving van het belastingsysteem, duurzame samenlevingsvormen waarbij beide partners zich kunnen aanbieden op de arbeidsmarkt, goed functionerende arbeids- en goederenmarkten, efficiënte kapitaalmarkten, en een stabiel macro-economisch beleid.

Daarnaast zullen verplichte verzekeringen tegen de 'objectieve' en onafhankelijke wisselvalligheden, zoals ziekte en arbeidsongeschiktheid, een belangrijke rol blijven spelen. Marktwerking en de daarbijhorende premiedifferentiatie kunnen helpen de uitvoering van deze verzekeringen te verbeteren. Hierbij kan moderne informatietechnologie de transactiekosten van concurrerende uitvoerders doen dalen. Zo wordt de verzekeringsmarkt transparanter, waarbij de overheid de uitvoering van delen van het sociale contract meer kan overlaten aan concurrerende uitvoerders.

Tegelijkertijd zal risicoselectie moeten worden gecompenseerd door vereveningsmechanismen tussen goede en slechte risico's. Hierbij zal de druk toenemen om over privacyproblemen heen te stappen en via betere screeningstechnieken objectieve kenmerken te vergaren waarop de overheid herverdeling kan baseren. De traditioneel veel gebruikte kenmerken, zoals inkomen en werkloosheid, zijn steeds eenvoudiger te manipuleren door flexibeler arbeidspatronen. Terwijl de noodzaak om andere kenmerken te vinden groeit, zullen de (medische) mogelijkheden om deze kenmerken te identificeren waarschijnlijk ook toenemen.

Marktwerking in combinatie met de technologische ontwikkelingen lichten de sluier van Rawls steeds verder op: we komen steeds meer in een ex post situatie waarin informatie over de risicokarakteristieken al beschikbaar is gekomen. Dit impliceert dat gedwongen solidariteit een belangrijkere rol zal blijven spelen in het sociale contract. De kosten van deze herverdeling kunnen overigens beperkt blijven als de gewenste herverdeling kan plaatsvinden op grond van eenvoudig te bepalen, maar moeilijk te beïnvloeden, kenmerken.

Insurer of last resort

Voor degenen die ondanks deze verzekeringen in moeilijkheden komen zal de overheid blijven optreden als 'insurer of last resort', via de bijstand. Het zal hierbij vaak gaan om conditionele en gebonden overdrachten. Dit om ervoor zorgen dat deze verzekering als springplank in plaats van hangmat fungeert. De conditionele overdrachten vereisen een individuele gevalsbepaling waarbij rechten en plichten op elkaar worden afgestemd in op maat gesneden individuele contracten ('voor wat, hoort wat'). Deze contracten zullen goed moeten worden gemonitord omdat de dreiging van het stopzetten van de uitkering niet geloofwaardig is. Het gaat hier

dus om plichtdifferentiatie in plaats van premiedifferentiatie. Hierbij kunnen gebonden overdrachten (bijvoorbeeld onderwijs, training en loonkosten-subsidies) een nuttige rol spelen. Vooral scholing en andere investeringen in het arbeidsethos en het menselijke kapitaal van de jongere generatie zijn essentieel: ze vormen de beste verzekeringspolis tegen werkloosheid op latere leeftijd¹⁰.

De uitvoeringskosten van de 'insurer of last resort' zijn hoog: de informatieproblemen zijn bijzonder omvangrijk voor de 'insurer of last resort'. Om deze informatieproblemen op te lossen moet vaak inbreuk worden gepleegd op de privacy en de keuzevrijheid van mensen. Daarbij speelt dan ook nog het netelige probleem van de rechtsgelijkheid¹¹. Tegenover deze kosten staan echter omvangrijke baten: het beschermen van het vertrouwen in het sociale contract – het cement van de samenleving.

Conclusie

Marktwerking en premiedifferentiatie genereren informatie. Dit kan in principe de informatieproblemen verzachten die ten grondslag liggen aan de afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid. Ze kunnen namelijk helpen bij het verder optrekken van de sluier die hangt over nalatig gedrag en verborgen karakteristieken van zowel burgers als de uitvoerders van sociale regelingen. Ook kunnen de informatieproblemen op de arbeidsmarkt afnemen, waardoor deze markt efficiënter gaat functioneren.

Dit gunstige scenario vereist wel een sterke overheid die uitvoerders dwingt klare wijn te schenken op competitieve, transparante markten. Een heterogene maatschappij met flexibele arbeidspatronen maakt inkomensafhankelijke regelingen en verzekeringen tegen onvrijwillige werkloosheid steeds duurdere instrumenten om solidariteit vorm te geven. De overheid zal de gewenste solidariteit dan ook moeten afdwingen via nieuwe vormen van verevening tussen goede en slechte risico's, zoals vouchers of specifieke regelingen toegesneden op de geïdentificeerde slechte risico's. In haar functie als 'insurer of last resort', zal de overheid meer gebruik maken van voorwaardelijke en gebonden overdrachten. Een transparante markt en een sterke overheid kunnen zo in een nieuwe omgeving samen vorm geven aan de eeuwenoude waarde van solidariteit.

Lans Bovenberg

9. De huidige WW bevat kruissubsidies ten gunste van flexibele arbeid. Flexibele werkers zitten weliswaar korter in de WW, maar ook vaker.

10. Gebonden overdrachten voor onderwijs bestrijden twee soorten van marktfalen. In de eerste plaats zijn de prikkels voor scholing gering vanwege de hoge marginale wig aan de onderkant (de poverty trap). In de tweede plaats zijn de kosten van scholing hoog omdat mensen met lage inkomens nauwelijks kunnen lenen (ze hebben geen onderpand).

11. Zie A.L. Bovenberg en C.N. Teulings, Doelmatigheid, rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en privacy, *ESB*, 11 december 1996, blz. 1008-1012.